



EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Arturo Sánchez Gutiérrez**

Introducción

En un contexto de cambio como el que caracteriza los últimos años de este siglo, el análisis de los fenómenos políticos se ha visto obligado a incursionar en la revisión de modelos y técnicas para responder con eficiencia a viejos y nuevos problemas. Ahí se ubica el creciente interés por el estudio de las políticas públicas en América Latina. De hecho, cada vez más los planes de estudio sobre gobierno y políticas públicas enfrentan el reto de preparar a futuros funcionarios gubernamentales para el diseño de estrategias y soluciones a problemas concretos, en un contexto de constante cambio.

La reforma del Estado, en la forma particular como se realiza en cada país, constituye el contexto general de las transformaciones recientes. La necesidad de formular políticas más adecuadas y eficientes para cada sociedad, es uno de los resultados de los cambios ocurridos durante los últimos años en los sistemas políticos, que se suman a la creciente participación de sectores sociales que presentan de forma novedosa sus demandas democratizadoras. En la mayoría de los países de la región latinoamericana, la reforma del Estado ha ocurrido a la par de las grandes trans-

* Coordinador de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México.

formaciones en el escenario internacional. Ya no se trata simplemente del efecto de los procesos de globalización de los mercados y de la internacionalización de la producción. Están presentes ahora esquemas de privatización de las empresas del Estado, nuevas concepciones de las políticas sociales y hasta nuevos modelos de políticas laborales. Pero sobre todo, están en curso reformas electorales que se debaten entre la construcción y consolidación de la democracia y las necesidades de cambio en las culturas políticas de las sociedades.

En México los cambios han ocurrido en muy poco tiempo. En menos de diez años la sociedad ha mostrado nuevas formas de presentar sus demandas a partir de su propia concepción de los problemas; los partidos de oposición se han fortalecido; los movimientos urbanos no cesan en sus protestas; incluso, organizaciones de indígenas plantean su problemática. Al mismo tiempo, el gobierno intenta una "reforma de la Revolución" y busca consolidar los cambios realizados y las nuevas políticas gubernamentales. En todos los niveles aparece el reclamo de modernidad, vista como eficiencia y proyección a futuro, para la acción gubernamental. En ese sentido, ahora más que nunca, el proceso de diagnóstico y análisis en la formulación de las políticas públicas constituye uno de los pasos más relevantes en el diseño de soluciones concretas.

Como en muchos países, el estudio de políticas públicas se está generalizando en momentos en que términos, categorías de análisis y a veces algunos conceptos, son aportados por el Estado a la politología, al parejo de su necesidad de renovación y cambio. Así, el análisis de lo político empieza a utilizar frases en las que palabras como concertación, solidaridad, reforma del Estado, reforma social, o incluso liberalismo social, se incluyen como categorías necesarias para entender la dinámica política actual. Sin duda, Theodore Lowi tenía razón cuando veía para Estados Unidos que la ciencia política es en sí misma un fenómeno político y, por lo tanto, un producto del Estado.¹

¹ Véase Theodore Lowi. "The State in Political Science: how we Become what we Study", en *American Political Science Review*, v. 86, No. 1, marzo, 1992.

En países como México, la aventura de profundizar en la elaboración de las políticas públicas enfrenta retos trascendentales. Primero, porque la tendencia hacia el cambio no es general en toda la República y el proceso de modernización es incompleto, pues sigue dejando fuera de su alcance a casi la mitad de la población. Segundo, porque la política se enfrenta ahora a nuevos actores que traen como resultado, por ejemplo, que los fenómenos de la política local impongan límites cada vez más claros al tradicional diseño de la acción gubernamental desde el centro. Tercero, porque los movimientos sociales urbanos, los movimientos de ciudadanos y los mismos comités organizados por el Programa Nacional de Solidaridad, constituyen hoy actores políticos cada vez más propositivos e imaginativos para plantear soluciones a sus problemas. Y cuarto, porque, como en todo Estado, existen en el aparato gubernamental diferentes concepciones sobre la prioridad de los problemas a resolver, sobre la definición misma de los asuntos, y los recursos con que se cuenta son limitados y a veces ya comprometidos para la realización de cada política.²

Para el gobierno de nuestro tiempo, ese contexto hace que el análisis de las políticas públicas, su diseño, elaboración, ejecución y evaluación, enfrenten cada vez más de cerca el reto de lo que Luis Aguilar llama *gobernar por políticas públicas*.³ Se trata ahora de revisar cuáles de los viejos problemas siguen presentes y de reconocer los asuntos novedosos que requieren de un estudio particular y, en especial, de un *diagnóstico* orientado hacia la elaboración de las políticas públicas que los resolverán.

Este trabajo sólo busca poner en discusión algunas ideas preliminares sobre la importancia de realizar un diagnóstico acertado, que sirva de base para la elaboración de las políticas

² En el aparato gubernamental existen diversas agencias, con diferentes grados de autonomía, que responden a intereses políticos específicos. Por lo que algunos asuntos de primera importancia para un sector de la sociedad son percibidos con una óptica muy diferente a la hora de formular una política. Véase Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Documento CEDES/G.E. CLACSO. No. 4. Buenos Aires, 1976.

³ Véase Luis F. Aguilar Villanueva. "Estudio introductorio", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa, 1992.

públicas más adecuadas para una sociedad que hoy experimenta un cambio acelerado.

La formulación de políticas públicas

En términos operativos, la formulación de una política pública conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destinatario inmediato es un actor político (cliente), que está estrechamente vinculado con la toma de decisiones en los asuntos públicos.⁴ En este sentido, el analista de políticas públicas, encargado de formular la solución a un asunto específico, se plantea problemas del tipo "si x, entonces y". De esa manera, "x" consiste en una propuesta de política que se basa en una hipótesis de las consecuencias que tendrá su correcta aplicación. En consecuencia, el resultado "y" estaría definido por los efectos esperados de la correcta instrumentación de "x". El trabajo del analista consiste en realizar una buena presentación de "x" a partir de un estudio pertinente.

Si bien esta definición es equívoca en el sentido de que no aporta elementos sobre contenidos específicos de las políticas públicas que propone el analista (de x), permite establecer dos premisas generales para el análisis: 1. existe un *cliente* receptor del producto del análisis, que espera obtener un beneficio al poner en práctica las propuestas que se le presenten; y 2. cualquier política pública está sustentada en un marco hipotético que contiene cuáles podrían ser sus efectos, límites y posibilidades de éxito, una vez que entrara en operación.

Desde luego, la elaboración de un producto de este tipo recorre un largo camino en que interactúan elementos de la teoría social, métodos empíricos, sistemas de acceso a información calificada, factores de planeación, aplicación de modelos matemáticos, etcétera. Algunos autores conciben al analista de políticas públicas como un artesano que, además de incorporar todo tipo de elementos en su trabajo, debe desarrollar habilidades específicas para que sus propuestas lleguen a ser seriamente

⁴ Véase David L. Weimer y Aidan R. Vining. *Policy Analysis, Concepts and Practice*. N.J.: Prentice Hall, 1989.

consideradas.⁵ Sin embargo, entre los puntos clave para el diseño de una política destacan la calidad de la información en que se basa el estudio y la elaboración de un diagnóstico que refiera directamente los síntomas cambiantes del asunto estudiado.

Más allá de los intereses políticos que motivan la decisión de “hacer algo”, léase formular una política para resolver un asunto concreto, existe una multiplicidad de concepciones sobre el problema. Si bien el *cliente* puede tener mayor o menor capacidad política y recursos financieros para instrumentar una política concreta, la parte receptora de la propuesta, los grupos involucrados en el problema, perciben su realidad con su propia óptica y sólo en función de sus intereses particulares. Si a ello se agrega que otras agencias gubernamentales desarrollan y buscan hacer valer su propia visión de cada asunto, los elementos a ser considerados para la elaboración final de una política son muy amplios. De ahí la necesidad de desarrollar un proceso específico de diagnóstico que permita orientar el análisis en la formulación de políticas públicas. De hecho, muchos de los trabajos que realizan despachos de asesoría consisten simplemente en la elaboración de diagnósticos sobre una problemática particular.

Paradójicamente, la elaboración de un diagnóstico preciso sobre las características que envuelven un asunto objeto de nuestro análisis, no suele estar presente en los modelos explicativos de cómo elaborar una política específica. Si tomamos, por ejemplo, el caso de Brian Hogwood y Lewis Gunn,⁶ su esquema propone los siguientes pasos: 1. decidir qué se va a decidir; 2. decidir cómo decidir; 3. definir el asunto; 4. elaborar pronósticos; 5. establecer objetivos y prioridades; 6. definir las opciones para el análisis; 7. implementar, monitorear y controlar la política; 8. evaluar y revisar; y 9. mantener la política y terminar.

⁵ Para este tipo de analista es fundamental, entre otras habilidades, estar en condiciones de trabajar bajo fuerte presión, indentificar rápidamente los costos y beneficios de las posibles alternativas de solución a los problemas, trabajar en equipos interdisciplinarios y saber comunicar adecuadamente en muy poco tiempo su propuesta, por más compleja que ésta sea. Véase Aaron Wildavsky. *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown, 1979.

⁶ Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. N.Y.: Oxford University Press, 1984.

Los autores indican que ni éstos son todos los pasos, ni ese orden es el único pertinente, y lo consideran como un marco general para el análisis de las políticas públicas. Sin duda, el problema de la elaboración de un diagnóstico está previsto en los primeros pasos del esquema anterior, aunque no se presente de una manera detallada en el sentido que consideramos es necesario. En el primer punto, *decidir qué decidir*, el problema tiene que ver con la definición de los aspectos fundamentales de la agenda y la identificación de los principales conflictos que merecen el diseño de una política particular. Cumplir en toda su dimensión con este paso implica realizar alguna forma de diagnosis, pero en un sentido eminentemente preventivo y general. De hecho, los puntos de la agenda debieran ser el resultado de un trabajo amplio de diagnóstico sobre situaciones de suyo complejas.

Es claro, por ejemplo, que una política ecológica eficiente que tienda a preservar las riquezas naturales y que facilite la reproducción de los ecosistemas, tendría grandes beneficios para la sociedad y regiones en que operara. Es más, una política de ese tipo traería importantes beneficios políticos a sus instrumentadores, especialmente en los niveles de la política local. Sin embargo, cuando se realiza un diagnóstico detallado de la situación en que se encuentran algunas de las zonas protegidas, decretadas en los bosques de México, frecuentemente sorprende que la atención al problema ecológico es resultado de situaciones que poco tienen que ver con el mal uso de los recursos. Y que, en el contexto local, son más graves asuntos como la presencia de liderazgos y cacicazgos en la región, la influencia política de un partido, el crecimiento demográfico, etcétera. En ese sentido, una propuesta encaminada, por ejemplo, solamente a la reforestación de un bosque talado, por más bien diseñada que esté, incluso con la garantía técnica de la buena selección de los nuevos árboles y de su rápido crecimiento, estaría muy lejos de resolver las raíces del problema y posiblemente los agudizaría.⁷

⁷ En los últimos años, la administración de los parques nacionales mexicanos ha cambiado frecuentemente de lo que era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la Secretaría de Desarrollo Social y ahora a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Evidentemente, la complejidad de los problemas que se presentan en las zonas

El aporte de un buen diagnóstico podría generar soluciones que plantearan el arreglo de un conflicto a través de la participación de diversas agencias gubernamentales, en el que, a la vez, se repartieran responsabilidades y formas de aplicar las políticas.

En el segundo punto aportado por Brian Hogwood y Lewis Gunn, *decidir cómo decidir*, el problema consiste en establecer los criterios de análisis para orientar la elaboración de la política. También en este caso son necesarios una clara definición del problema a abordar y un trabajo de diagnosis para medir el alcance de la orientación elegida. Sin embargo, una vez más el diagnóstico no es un objetivo en sí mismo y sólo opera para marcar el camino general a seguir.

Decidir cómo decidir implica un trabajo metodológico en el que se definen los objetivos de una política en particular, los recursos más adecuados o disponibles para su realización y el enfoque particular que se seguirá en la aplicación de una estrategia. Una vez más, el diagnóstico preciso de una situación puede plantearse como un insumo fundamental para la definición de estos criterios.

El proceso de diagnóstico es especialmente necesario, por ejemplo, en la formulación de políticas que están acompañadas de todo un aparato institucional que podría requerir de una profunda reforma. Tómese por caso las prestaciones sociales que ofrece el Instituto Mexicano del Seguro Social en México. Cuando se creó el IMSS, durante la década de los años cuarenta, las prestaciones sociales se pensaron para perseguir varios objetivos. Además de ofrecer servicios de salud a los derechohabientes, éstas buscaban mejorar las condiciones generales de vida de los trabajadores que, en su mayoría, eran inmigrantes en las grandes ciudades, provenientes de las áreas rurales del país. Por ello, las prestaciones sociales buscaban transmitir elementos culturales a los trabajadores sobre la vida en la ciudad. Así, abarcaron rubros como la educación materno-infantil, la orientación sanitaria, los cursos de enseñanza oral, las represen-

protegidas hacen difícil la propia definición de qué agencia gubernamental debería ser la responsable de los parques nacionales. Ello muestra una vez más la necesidad de realizar diagnósticos específicos, antes de aplicar las políticas para intentar su solución.

taciones teatrales y musicales, la práctica de deportes y hasta el establecimiento de centros vacacionales.⁸

En la actualidad, las prestaciones sociales deberían pensarse con objetivos distintos. Ya no se trataría de aportar elementos de instrucción para la vida en la ciudad, sino, por ejemplo, de capacitar a los trabajadores para la productividad, ofrecerles esquemas de desarrollo personal, resguardo para la salud y prevención de la enfermedad, entre otros. Para realizar un cambio en la orientación de las prestaciones sociales, el IMSS tendría que iniciar importantes reformas en su organización interna, en sus mecanismos de evaluación y, sobre todo, en su aparato administrativo. Además, el IMSS ha destinado a lo largo de su historia, una gran cantidad de recursos y, más allá, ha acumulado una gran infraestructura para un tipo de prestaciones sociales que sería necesario modernizar. El problema consiste en los efectos institucionales y en la distribución de los recursos y el presupuesto, que implicaría una reforma de ese estilo. Un diagnóstico preciso sobre el funcionamiento en la actualidad de las prestaciones sociales, de la forma como son recibidas y concebidas por los trabajadores, de la relación costo-beneficio, etcétera, debería ser un sustento inicial para definir los criterios a seguir en la búsqueda de una solución y en la decisión de cómo *decidir* sobre el asunto.

Es en el tercer punto de Brian Hogwood y Lewis Gunn, la *definición del asunto (issue)* en donde el problema del diagnóstico encuentra su mayor pertinencia. Por *asunto* se entiende algo mucho más complejo que un *problema*. De acuerdo con los autores, usar la palabra *asunto* resulta mucho menos restrictivo que la definición de un *problema*, ya que en un asunto se conjugan problemas o retos, junto con *oportunidades* para la acción, y *tendencias* de un fenómeno.⁹ En ese sentido, la idea de un asunto permite ver una situación de una manera mucho más dinámica que como una temática, e inclusive puede considerarse como un

⁸ Véase Jaime González Graf y Arturo Sánchez Gutiérrez. "La modernización de las prestaciones sociales del IMSS". Investigación realizada por el Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C.: México, 1992.

⁹ *Ibidem*, p. 108.

proceso en el que se eslabonan problemas, acciones, actores sociales, variados enfoques de una misma realidad, contradicciones entre los mismos actores sociales, diferencias en los intereses en el interior del aparato gubernamental, etcétera.

En particular es importante, considerar al *asunto* de una forma amplia y dinámica para estar en condiciones de analizar los diversos ángulos de su problemática. Por un lado, el asunto podría ser definido, como lo hacen Ozslak y O'Donnell,¹⁰ como una *cuestión* que se expresa en forma de necesidades o demandas de una parte de los integrantes de la sociedad. Cuando los grupos sociales están en condiciones de promover la incorporación de una demanda en la agenda de los problemas vigentes, podría decirse que se genera un asunto que requerirá de la atención pública.

En ese caso, el asunto tiene una dinámica compleja, pues se basa en la concepción que los sectores sociales tienen de su problemática. A esa concepción se sobreponen los intereses de otros grupos y de las agencias gubernamentales.

Sin embargo, el *asunto* puede surgir del mismo aparato gubernamental, ante la necesidad de aplicar políticas cuyo efecto requiera de ajustes en otros niveles. Por ejemplo, una política restrictiva del gasto público, especialmente en el gasto social, podría generar importantes protestas de parte de los sectores directamente afectados. Por ello, el Estado podría diseñar una política que tendiera a matizar los efectos de la aplicación de una medida poco popular, anticipándose a la demanda de un sector de la sociedad e incluso estimulando una serie de acciones que facilitarían la aplicación de una política específica.

En ambos casos, tanto si se trata de una política motivada como respuesta a la demanda de un sector social, o si es una iniciativa que parte del interés de una agencia gubernamental, la definición del asunto se convierte en un complejo proceso en el que participan los sectores sociales involucrados, las agencias gubernamentales a las que compete ese tipo de problemática, los líderes y voceros de la sociedad que buscan comunicar la deman-

¹⁰ Oscar Ozslak y Guillermo O'Donnell, *op. cit.*

da social, las autoridades responsables, sus equipos de asesores y los operadores políticos que se encargarán de instrumentar la propuesta de solución que se convertirá en una política pública. Es necesario insistir aquí, en que cada uno de los actores mencionados tiene su propia visión del asunto, y que una importante porción del éxito que pueda tener una política concreta dependerá de que todos los involucrados en ella vean de alguna manera reflejada su posición en la aplicación de la solución a sus problemas. Por ello, nos parece importante la formulación de un diagnóstico adecuado que presente al analista todos los ángulos del asunto, y que sirva de base no sólo para resolver un asunto en particular, sino que opere como marco de referencia para el análisis de temáticas más complejas.

Por un lado, la definición del asunto implica un reconocimiento por parte de los actores políticos involucrados de que existe *algo* que modificar y que debe ser puesto en la agenda de políticas necesarias; y, por el otro, la construcción de un consenso sobre la naturaleza de las causas que motivan el asunto en cuestión, sus componentes y las consecuencias de su existencia. Una vez más, es en este contexto donde un diagnóstico elaborado expresamente para la formulación de una política adquiere una importancia fundamental. Se trata de concebir todo un marco hipotético en el que se desarrollará de manera dinámica una política pública.

La orientación hacia las políticas: un marco de referencia

Desde el punto de vista del *estudio* de las políticas públicas, la formulación de un diagnóstico como el que empezamos a delinear, cabe en el marco de lo que los estudiosos del tema han llamado *la orientación a las políticas*. Ahora bien, el desarrollo de un método para la *elaboración* de las políticas públicas y la tendencia creciente en los gobiernos actuales de formular esquemas basados en propuestas de las ciencias políticas para responder a los retos que las sociedades de hoy presentan, se ubica en una corriente que, como bien establece el estudio de Luis Aguilar, "reclama y construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la ra-

zón".¹¹ En ese sentido, la formulación de Harold D. Lasswell en *La orientación hacia las políticas* sigue constituyendo el marco de referencia idóneo para profundizar en las tareas de la ciencia política en la actualidad.

Si se toma paso a paso la formulación de Lasswell, de 1951, su punto de partida es cada vez más pertinente en países latinoamericanos como el nuestro. Cuarenta años después, es válida para México la forma como Lasswell veía a la ciencia política en los Estados Unidos: "Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (*policy process*), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones".¹²

Conviene aquí recordar los puntos centrales del trabajo de Lasswell. En su estudio, el autor muestra cómo la orientación hacia las políticas es el resultado de la evolución de las ciencias sociales durante el siglo que termina. El proceso fue largo y complejo, y tuvo que ver con la necesidad de utilizar los aportes de las ciencias sociales en cada reto y en cada etapa que enfrentó la sociedad norteamericana.

Por principio Lasswell destaca la importancia del desarrollo de los métodos cuantitativos en las investigaciones de las ciencias sociales, y el uso de modelos de desarrollo "que sirvan como instrumentos para explorar el flujo de los eventos a lo largo del tiempo".¹³ Ese desarrollo provocó el auge de la economía y la psicología como disciplinas que permitieron abordar directamente algunos de los problemas que plantearon al gobierno las guerras mundiales en Estados Unidos. Paralelamente, la sociología y la sicología social encontraron también el espacio para su desarrollo con la utilización de los métodos cuantitativos.

Atrás de la eficiencia mostrada por la ciencias sociales en la primera mitad del siglo, radicaba la necesidad de utilizar de una manera cada vez más racional los instrumentos de que podían

¹¹ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.* p. 39.

¹² Harold D. Lasswell. "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa, 1992, p. 79.

¹³ *Ibidem*, p. 82.

disponer las ciencias sociales para establecer estrategias y los planes de acción del gobierno y de los organismo públicos. Como el mismo Lasswell ejemplifica: "No había nada de nuevo en la idea general de que el gobierno tenía que hacer algo si se presentaba una crisis masiva de desempleo. Pero la idea no tenía una base racional en la concepción económica prevaleciente sobre el sistema de libre mercado".¹⁴

Para 1951, Lasswell sintetizó esa tendencia en lo que llamó *la orientación hacia las políticas (policy orientation)*. Una de las consecuencias de dicha orientación sería la construcción de un nuevo modelo para que las ciencias sociales abordaran los problemas de lo público y del gobierno y que fueran capaces de aportar elementos en la solución de problemas concretos. De acuerdo con Lasswell, algunos de los elementos que caracterizarían a las ciencias sociales en esta nueva actitud serían los siguientes:

1. Una creciente propensión a utilizar los recursos de las ciencias sociales "hacia los conflictos básicos de nuestra civilización";
2. una acentuada tendencia a utilizar *modelos* que permitan a los investigadores abordar problemas y situaciones institucionales cada vez más complejos y aporten instrumentos para que el gobierno pueda actuar;
3. una predilección por la elección de problemas que contribuyan a la realización de las metas valorativas del investigador, "a la utilización de una objetividad escrupulosa y a un máximo ingenio técnico en la ejecución de los proyectos emprendidos", y
4. la utilización de un marco de referencia que "hace necesario tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo) en que el científico está viviendo".

En su conjunto, la formulación de Lasswell plantea una orientación que, como quedó establecido, reclama una mayor racionalidad, con base en las ciencias sociales, para el diseño de las políticas públicas. A nuestro juicio, uno de los aportes de la formulación de Lasswell consiste en visualizar los fenómenos que las ciencias sociales deben estudiar, como asuntos sobre los

¹⁴ *Ibidem*, p. 92.

que se puede actuar, incluso con una carga valorativa por parte del investigador y sobre los que es posible proponer soluciones racionales.

En esa línea, Lasswell pone de manifiesto la importancia de la elaboración de un diagnóstico adecuado de la situación sobre la que las ciencias sociales buscarán una solución. El contexto pasado, presente y prospectivo que el autor reclama como una necesidad a considerar, constituye un conocimiento indispensable para el diseño de los modelos de desarrollo que propone. De hecho, toda la propuesta de Lasswell se apoya en la necesidad de crear *hipótesis globalizadoras* que él llama modelos de desarrollo, necesarios para “esclarecer metas, destacar tendencias y estimar las posibilidades futuras”. Sin duda un trabajo de diagnóstico es fundamental para la elaboración de los modelos que propone Lasswell.

Un diagnóstico orientado hacia las políticas

El trabajo de Lasswell plantea el complejo problema de hasta dónde es posible llevar la racionalidad para el diseño de políticas públicas y el uso de las ciencias sociales para lograrlo. Sin duda, un diagnóstico adecuado parte de un esfuerzo por racionalizar las problemáticas para ofrecer mejores opciones al analista. La orientación hacia las políticas invita a un trabajo en el que las ciencias sociales podrían seguir el camino de los estudios racionalistas puros en la vía para encontrar soluciones a los problemas de los asuntos públicos.

No es éste el momento para discutir los alcances y dificultades que presentan los modelos racionalistas. Sin embargo, cabe indicar que su elaboración apunta a la necesidad de utilizar un tipo de diagnóstico extremadamente complejo. Se trataría de un conjunto exhaustivo de datos e informes sobre situaciones presentes y pasadas, sobre el carácter de los actores sociales y políticos, sus concepciones del asunto y las propuestas que ellos mismos podrían sugerir, independientemente de que sean capaces o no de expresarlas adecuadamente. Sólo un estudio de ese tipo permitiría prever todas las opciones posibles en la formulación final de una política. Sería un tipo de diagnóstico en el que

el médico tendría que revisar con cuidado todas las partes de un organismo, los antecedentes y la evolución actual de cada componente del cuerpo, la reacción particular de cada órgano de ese cuerpo ante diferentes estímulos y la medición de todos los indicadores y signos, antes de proceder a una operación del apéndice. En otras palabras, retomando los ejemplos antes citados, no basta saber que hay infección en el paciente, al igual que no es suficiente saber que las zonas protegidas de los bosques de México están parcialmente deforestadas o que es necesario modernizar las prestaciones sociales del IMSS. La experiencia parece apuntar a que, en el caso del diseño de políticas públicas, el asunto a estudiar se presenta frecuentemente como una pregunta a contestar que implica de antemano la urgencia de satisfacer una necesidad, para alcanzar un objetivo determinado; la respuesta, entonces, tiende a buscar un efecto más o menos concreto.

En ese sentido, la elaboración de la política puede partir del conocimiento de los valores y los objetivos específicos desde los que opera el actor político que busca abordar la problemática y las expectativas de los receptores de la política. Además, es necesario introducir una variable fundamental que frecuentemente es determinante en la elaboración de las políticas públicas: el tiempo. Todo buen político sabe de la importancia de la oportunidad con que debe operar para que una política tenga el éxito esperado, tanto en el corto como en el mediano plazos. Así, un diagnóstico como el que se plantea, requiere de estudios y análisis que de suyo necesitan de amplios procesos de investigación. Es posible entonces, establecer un procedimiento a partir de una racionalidad acotada, acorde con las características del asunto a estudiar, que permita salvar los requerimientos de oportunidad, sin dejar de aportar los elementos esenciales para la adecuada formulación de la política. Por ello, nos inclinamos por las propuestas de una racionalidad *limitada* (*bounded rationality* en términos de Herbert Simon).¹⁵ En este caso, el diagnóstico del asunto a estudiar adquiere una dimensión más compleja

¹⁵ Véase Herbert A. Simon. "Theories of bounded rationality". *Reason in Human Affairs*. Oxford: Blackwell, 1983.

y asume una función más específica. Por otro lado, es aquí donde el diagnóstico adquiere un carácter de proceso continuo por parte de las agencias gubernamentales.

De acuerdo con Simon, una de las premisas de la que debemos partir en el esquema de *bounded rationality*, es que existen limitaciones tanto en la información disponible para la elaboración de las políticas públicas, como en las capacidades para procesar adecuadamente los datos que se requieren. Al igual que un jugador de ajedrez que medita la siguiente jugada, no es posible considerar todas las estrategias posibles antes de tomar una decisión y mover una pieza. Es más *práctico* encontrar una solución satisfactoria con base en una estrategia que reconozca el potencial real del analista. Para ello, Simon propone un esquema en el que se requiere de tres componentes: 1. un *generador*, que selecciona los puntos específicos que es necesario estudiar; 2. un *evaluador*, que determina la calidad de cada uno de los caminos seleccionados; y 3. las *reglas para frenar*, que establecen los criterios para detener la indagación y tomar la decisión adecuada.

Se trata entonces de un procedimiento en el cual el diagnóstico se vuelve un proceso continuo en el que cada paso del trabajo y cada hallazgo en la investigación requieren de un ajuste específico, de nueva información y de nuevas conclusiones. Cuando se aborda el diseño de las políticas públicas, el trabajo de diagnóstico empieza al definirse el *asunto* a estudiar y los *objetivos* que el actor político persigue y que los receptores de la política esperan. Toda la construcción de una política estará matizada por la selección específica que el diagnosticador realice del asunto en cuestión y de los tópicos que considere fundamentales para concentrar la atención de los investigadores. En otras palabras, el diagnóstico se presenta como una primera aproximación hipotética al conjunto de *jugadas* que aparentemente serían las mejores y entre las que debiera estar la óptima.

Durante los pasos sucesivos de la elaboración de una política, el proceso de diagnóstico tendría entonces que avanzar al tiempo que el análisis aporta elementos para definir con mayor precisión las alternativas y sus principales componentes. En esos momentos, el diagnóstico preciso requiere de una actualización

constante de la información necesaria y una evaluación permanente de los síntomas que hacen necesario un estudio más profundo para la selección de la alternativa óptima y los pasos más adecuados para su instrumentación.

En síntesis, el trabajo de diagnóstico se convierte en un proceso previo a la elaboración de la política misma, pero que requiere de su continuación para llamar la atención sobre los aspectos nuevos que podrían apuntar a la formación de nuevas alternativas de solución, corregir estrategias adoptadas y reclamar la información más pertinente para profundizar el análisis.

Este tipo de trabajo es responsabilidad de la organización o de toda la oficina en su conjunto,¹⁶ dado que es indispensable la participación de especialistas de distintas disciplinas y facilitar el acceso a fuentes muy diversas de información. Se trata de un proceso gradual que no por ello implica grandes inversiones de tiempo y sí de un uso adecuado de todas las habilidades posibles de los analistas involucrados.

Los alcances de un diagnóstico así elaborado permiten estar atentos a la necesidad de modificar o precisar los objetivos específicos del análisis, ante el posible descubrimiento de alternativas con efectos más complejos de los previstos o de la imposibilidad de construir una estrategia que satisfaga las intenciones iniciales.

Uno de los errores comunes en algunas agencias del gobierno es tratar de aplicar un diagnóstico previamente elaborado como antecedente para la elaboración de una política nueva. No sólo se trata de un error que no considera el cambio dinámico de la realidad, sino que se incurre en una concepción estática de la información que se requiere, de los posibles mecanismos a utilizar y de las hipótesis que pudieran aportar nuevas alternativas. En este sentido es importante recordar que tanto las motivaciones políticas para formular una política específica, como las expectativas de los receptores de la política misma, varían considerablemente

¹⁶ Por oficina se entiende esa parte de la agencia gubernamental que está abocada a la formulación de una política en particular. A veces se trata de los equipos de asesoría de una secretaría de Estado, otras veces operan equipos especiales que se forman por especialistas en el *asunto* a resolver.

en tiempos cortos. Incluso, cuando el trabajo de diagnóstico implica, por ejemplo, la consulta y participación de los actores sociales que demandan *un cambio*, es factible esperar una modificación importante en las posturas originales de los grupos demandantes.

Un ejemplo típico de lo anterior es el proceso de reforma electoral que se ha desarrollado en varios países de América Latina. En ese caso, lo que podría ser un proceso de diagnóstico para la elaboración de una nueva legislación electoral, requiere de la formulación y debate de las propuestas de los diversos partidos políticos que participan en los procesos electorales. Ese tipo de prácticas es fundamental puesto que el *éxito* de la política, la legitimidad y legitimación de los siguientes procesos electorales, depende de un mínimo nivel de consenso entre los actores participantes. Por ello, durante las confrontaciones entre los partidos y el debate de las posturas originales se pueden encontrar soluciones no previstas, que conducen a que posiciones políticas radicales se maten y, a que las alternativas más conservadoras adquieran flexibilidad. La experiencia de México durante la reforma electoral de 1993 ejemplifica ese tipo de situaciones.

Comentarios finales

En su artículo "El ámbito propio del análisis de políticas", Martín Landau afirma:

...toda propuesta de política está acompañada de riesgo e incertidumbre. Esto es, todas las políticas son hipótesis... Todas las políticas, por tanto, contienen alguna probabilidad de error y no pueden aceptarse *a priori* como correctas. Si una propuesta de política es un proceso de tipo ingenieril, el producto de una negociación, el resultado de un conflicto o el producto de fuerzas históricas o lo que sea, no cambia su estatuto epistemológico. Mantiene su carácter hipotético.¹⁷

¹⁷ Martín Landau. "El ámbito propio del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa, 1992, pp. 277-178.

De acuerdo con Landau, si una política tiene éxito, la hipótesis se verifica y la política adquiere un nivel de teoría. Nuestro punto consiste en enfatizar que sólo la elaboración y el seguimiento cuidadoso de un diagnóstico especialmente orientado hacia las políticas permiten medir el nivel específico de éxito que puede adquirir una política. Pero, en todo caso, el diagnóstico se convierte en un elemento sin el cual difícilmente se alcanzará algún nivel de éxito. El diagnóstico, concebido como un proceso en el que se basa la elaboración de una política, constituye uno de los pilares de apoyo en el que se fundamenta el diseño. El error en su formulación rompería la consistencia hipotética de la política y debilitaría sus posibilidades de éxito.

Ahora bien, parte importante de la formulación de un diagnóstico adecuado tiene también mucho que ver con los espacios políticos en que se desarrolla la actividad del analista. Una de las circunstancias que estimula la aplicación de nuevos métodos para la formulación de políticas públicas en América Latina, es precisamente el contexto de constante cambio en el que actualmente se desarrolla la política. Además, la modernización de los medios de comunicación, el acceso a la información y una actitud de mayor apertura a la crítica política constituyen sin duda campos más propicios para el desarrollo de esquemas y, en particular, de la preparación de diagnósticos mejor fundamentados que sirvan de base a las políticas públicas.

El México de finales de siglo presenta una doble circunstancia que facilita las condiciones para que el analista trabaje adecuadamente en la formulación de diagnósticos orientados hacia las políticas públicas. En primer lugar, la generación de políticos que ha llegado al poder desde los años ochenta tiene una concepción novedosa del ejercicio gubernamental, que incluye la aplicación de nuevos modelos de análisis para el diseño de las políticas públicas. Se trata de funcionarios que han sido formados en universidades de Estados Unidos y en escuelas mexicanas en donde cada vez tiene mayor importancia *la orientación hacia las políticas*. Esta circunstancia permitió durante los últimos años una incorporación de grupos académicos a sectores diversos de la administración pública.

En segundo lugar, la nueva posición que ocupa México en el

escenario de la economía internacional, ahora como país firmante de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, ha implicado la aceptación de grandes retos económicos, como el de hacer a su planta productiva más competitiva. Pero adicionalmente, esa forma de modernización reclama también un importante avance en la apertura de los mecanismos políticos hacia una profunda democratización del sistema. Ésta es una circunstancia que corre en paralelo con la aparición en la sociedad de partidos de oposición más competitivos, de organizaciones ciudadanas más demandantes, así como de protestas postelectorales con mayores efectos y pérdidas para el partido en el poder. Cada vez es más evidente que la construcción de consensos entre el grupo gobernante y la oposición es una necesidad para mantener niveles sólidos de gobernabilidad, y por ello la cuestión electoral en México adquiere más relevancia tanto en el interior como en el exterior del país.

En el contexto anterior, empieza a ser muy sugerente que, de unos años a la fecha, el partido oficial ha dejado de realizar o proponer cambios a la Constitución Política de México para ser aprobados exclusivamente por su mayoría en la Cámara de Diputados. Es más, en el periodo 1988-1991, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no contaba con la mayoría calificada para realizar dichas reformas, y entre 1991 y 1993 ha buscado dar mayor credibilidad y legitimación a sus propuestas, realizando negociaciones, concesiones, concertaciones e incluso alianzas con la oposición. Ello reclama un mayor trabajo para el diseño de una propuesta de reforma legal, un debate más abierto y trabajos de asesoría más profundos. La única forma en que los partidos podrán hacer valer sus posiciones y las agencias gubernamentales lograrán convencer de la aplicación de una nueva política es a través de una mejor fundamentación de sus propuestas. Ese estudio previo es el que aquí hemos denominado *diagnóstico*. De acuerdo con la nueva legislación electoral de México, los partidos cuentan con presupuesto público para ese tipo de actividades, independientemente de los gastos que tendrán que realizar durante sus campañas electorales. Ese tipo de trabajos ha permitido, por ejemplo, al Registro Nacional de Electores realizar en poco tiempo el empadronamiento de más de cuarenta millones de votantes y expedirles una credencial con fotografía.

El sistema político mexicano sigue en una transición que paso a paso, quizá muy lentamente, avanza hacia su democratización. Ello, irremediablemente deberá reflejarse en la formulación de políticas públicas que retomen los puntos de vista de la inmensa red compuesta por los sectores receptores de la política, los diversos intereses en el interior del gobierno, el enfoque particular de la agencia responsable de cada política, etcétera. Por ello es pertinente plantearse desde ya el trabajo de diagnóstico como un proceso pertinente que acompañe, ya no sólo a los analistas de políticas públicas, sino también a los principales actores que de una forma u otra tendrán que ver con el diseño final de determinadas políticas públicas.

Ciudad de México, octubre de 1993.

